

LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO: ¿PARADIGMA AÚN VIGENTE?

The generation of Public Value: ¿is it still a valid paradigm?

DOI: <https://doi.org/10.69633/nd8xrg65>

Recibido: 17/06/2025 Aceptado: 16/09/2025

*Larry O. Fernández Palma

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3433-5501>

Universidad Mayor de San Andrés

larry_fernandez@hotmail.com

RESUMEN

En las últimas décadas, la gestión pública ha evolucionado desde modelos burocráticos tradicionales hacia enfoques más estratégicos, participativos y orientados a resultados. En este proceso, el concepto de valor público, introducido por Mark H. Moore en *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995), se consolida como un paradigma que redefine el rol del Estado, más allá de la eficiencia administrativa y orienta su accionar hacia la creación de bienestar colectivo mediante legitimidad democrática, liderazgo estratégico y fortalecimiento institucional.

El presente artículo examina los fundamentos teóricos del valor público y analiza críticamente el desarrollo posterior de estos, integrando las contribuciones de Benington, Stoker, Bozeman, Osborne, Bryson y otros autores. Estos aportes complementan la propuesta de Moore, ya que resaltan la ética en la gestión pública, la gobernanza colaborativa, la participación ciudadana y los procesos deliberativos en la cocreación de lo público.

Desde esta perspectiva, se analiza el contexto boliviano, caracterizado por un marco constitucional y normativo avanzado —Constitución Política del Estado, Ley 341 de Participación y Control Social y Ley SAFCO—, pero limitado por la debilidad institucional, la fragmentación política y la baja

*Administrador de Empresas, Ph.D. en Gestión de Desarrollo y Políticas Públicas (UMSA, Suma Cum Laude), cuenta con maestrías en Gerencia de Proyectos, Dirección Comercial y Marketing, y Dirección de Marketing y Comunicación. Posee más de 25 años de experiencia en dirección, gestión estratégica, planificación, proyectos, finanzas y seguros en sectores público, privado y no gubernamental. Docente universitario con más de 20 años de experiencia, conferencista y autor reconocido, actualmente es Gerente General de UNIVIDA S.A.

confianza ciudadana. No obstante, las formas de organización comunitaria y el control social representan oportunidades estratégicas para fortalecer la generación de valor público.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-interpretativo, basado en análisis documental, contrastación normativa y sistematización de experiencias institucionales de la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura y la Unidad de Investigaciones Financieras. Se distinguen los aportes originales del autor —provenientes de su práctica profesional en dichas entidades— de la síntesis académica, garantizando la validez mediante triangulación entre literatura, normativa y documentos oficiales que le otorgan confiabilidad a través del uso de fuentes verificables y evidencia empírica sistematizada.

Se concluye que la implementación del paradigma del valor público en Bolivia no solo es viable, sino imprescindible para transformar la gestión estatal hacia un modelo orientado al bien común, la corresponsabilidad social y la sostenibilidad democrática de las políticas públicas.

Palabras clave: *Valor público; gestión estratégica; gobernanza; legitimidad democrática; Bolivia; Mark H. Moore.*

ABSTRACT

In recent decades, public management has evolved from traditional bureaucratic models toward more strategic, participatory, and results-oriented approaches. Within this shift, the concept of public value, introduced by Mark H. Moore in *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995), has become a paradigm that redefines the role of the State beyond administrative efficiency, orienting its action toward collective wellbeing through democratic legitimacy, strategic leadership, and institutional strengthening.

This article examines the theoretical foundations of the public value framework and critically analyzes its subsequent developments, integrating contributions from Benington, Stoker, Bozeman, Osborne, Bryson, among others. These works expand Moore's proposal by emphasizing ethical governance, collaborative networks, citizen participation, and deliberative processes in the co-construction of what is considered valuable by society.

From this perspective, the Bolivian context is analyzed, characterized by an advanced constitutional and legal framework—the Political Constitution of the State, Law 341 on Social Participation and Oversight, and the SAFCO Law— yet constrained by weak institutions, political fragmentation, and low levels of citizen trust. Nevertheless, community organization and social oversight represent strategic opportunities to foster the generation of public value.

Methodologically, the research adopts a qualitative, descriptive-interpretative approach, based on documentary analysis, normative contrast, and the systematization of institutional experiences in the Ombudsman's Office, the Council of the Judiciary, and the Financial Intelligence Unit.

The article explicitly distinguishes the author's original contributions—derived from professional practice in these institutions— from the academic literature review, ensuring validity through triangulation of literature, national legislation, and official documents, and reliability using verifiable sources and empirically systematized evidence.

It concludes that implementing the public value paradigm in Bolivia is not only viable but essential for transforming state management toward a governance model based on the common good, social co-responsibility, and the democratic sustainability of public policies.

Keywords: *Public value; strategic management; democratic governance; legitimacy; Bolivia; Mark H. Moore.*

INTRODUCCIÓN

La gestión pública enfrenta en la actualidad desafíos cada vez más complejos vinculados a la fragmentación institucional, el debilitamiento de la confianza ciudadana, y la creciente presión por ofrecer servicios públicos eficaces, transparentes y con sentido social. En muchas democracias, y la de Bolivia no es la excepción, estas demandas coexisten con estructuras de gobierno históricamente centralizadas, bajos niveles de profesionalización del aparato estatal y limitadas capacidades de evaluación y rendición de cuentas.

En este contexto, el debate sobre el rol del Estado y la orientación de su acción pública ha cobrado renovada vigencia, tanto en la academia como en la práctica administrativa.

Un problema central que se plantea es cómo avanzar hacia modelos de gestión que no solo respondan a la eficiencia, sino que estén caracterizados por la efectividad y produzcan legitimidad democrática y bienestar colectivo de forma tangible y sostenible.

El enfoque de valor público, propuesto por Mark H. Moore (1995), ofrece una respuesta paradigmática a esta interrogante.

Frente al paradigma del *New Public Management* (NPM), que redujo el accionar estatal a lógicas empresariales y a resultados meramente cuantificables, Moore propone un marco estratégico que sitúa al directivo público como un actor propositivo, que articula aspiraciones ciudadanas, legitimidad política y capacidad organizativa.

Este enfoque plantea que la creación de valor público ocurre cuando una política o acción estatal responde a una necesidad colectivamente reconocida, goza de legitimidad y respaldo político, y es técnicamente viable. Así, el valor público se convierte en un concepto relacional, dinámico y situado, cuya creación depende tanto de la deliberación ciudadana como del desempeño organizacional.

Desde su formulación, el enfoque ha sido enriquecido y debatido por numerosos autores. Benington (2011) sostiene que el valor público debe ser entendido como el producto de una construcción colectiva en contextos democráticos, donde los ciudadanos no son consumidores, sino cocreadores del

valor del Estado. Stoker (2006) acuña el término *Public Value Management* para destacar la centralidad de redes colaborativas y la gobernanza relacional. Por su parte, Bozeman (2007) aporta una visión normativa que prioriza la definición ética de los valores públicos, más allá del aparato estatal. O’Flynn (2007) y Osborne (2010) proponen integrar las dimensiones institucionales y sociales, argumentando que la coproducción entre actores públicos, privados y comunitarios es esencial para sostener el valor público en entornos cambiantes y conflictivos.

Más recientemente, Bryson, Crosby y Bloomberg (2014) destacan que la gobernanza de valor público requiere una combinación de estrategia, liderazgo colaborativo y apertura a la deliberación intersectorial. Este corpus teórico permite observar una evolución del paradigma hacia modelos más horizontales, abiertos y adaptativos, en línea con los retos contemporáneos de la gobernanza democrática.

El contexto boliviano presenta condiciones particulares para discutir la vigencia del valor público. Por un lado, existe un marco constitucional y normativo avanzado que reconoce principios de inclusión, equidad, control social, pluralismo jurídico y participación directa, especialmente a partir de la Constitución Política del Estado (2009). Leyes como la N.º 341 de Participación y Control Social y la Ley SAFCO establecen mecanismos formales para fiscalizar, planificar y evaluar la gestión pública con criterios de eficiencia y responsabilidad social.

No obstante, también se identifican brechas institucionales significativas: la profesionalización del servicio civil es limitada, los mecanismos de evaluación son escasamente aplicados y las decisiones tienden a concentrarse políticamente en niveles centrales, afectando la legitimidad de los procesos.

De acuerdo con el Informe de Gobernabilidad del PNUD (2022), más del 60 % de los municipios bolivianos no aplica efectivamente sus planes de desarrollo con enfoque de resultados, lo cual compromete su capacidad de generar valor público real y percibido.

A partir de este escenario, el presente artículo se propone analizar críticamente si el enfoque de valor público continúa siendo un paradigma vigente y útil para repensar la gestión pública en Bolivia. Se parte de una revisión teórica que recorre los principales aportes conceptuales del enfoque desde su formulación hasta sus desarrollos más recientes. Luego, se presenta un análisis contextualizado del caso boliviano, identificando oportunidades y limitaciones para su implementación.

El artículo se justifica en tanto puede contribuir a establecer un marco estratégico integral que supere la dicotomía entre eficacia y legitimidad, incorporando valores públicos que respondan a la diversidad territorial, social y cultural del país.

Además, se fundamenta en la experiencia profesional y laboral en diferentes entidades e instancias públicas, aportando así un enfoque que conjuga teoría, práctica y contexto institucional. El valor público, lejos de ser una noción abstracta, se presenta como una alternativa ética y estratégica para fortalecer la gobernanza pública desde una lógica de transformación social sostenible y efectiva.

MÉTODOS Y MATERIALES

El presente artículo se sustenta en un enfoque metodológico cualitativo de tipo descriptivo-interpretativo, orientado a comprender de manera profunda y contextualizada la evolución

teórica del enfoque de valor público, así como su aplicabilidad en el entorno institucional boliviano. La estrategia de investigación combina análisis documental, la sistematización de experiencias institucionales y contrastación normativa, lo que permitió un abordaje integral del objeto de estudio.

Enfoque y tipo de investigación

Se adoptó un enfoque cualitativo, pues este permite captar los significados, discursos y lógicas subyacentes a los modelos de gestión pública y su evolución. El tipo de investigación fue descriptivo-analítico, ya que se buscó caracterizar los elementos conceptuales del enfoque de valor público, identificar sus desarrollos más relevantes y analizar sus condiciones de implementación en Bolivia.

La metodología se inscribió, también, dentro de un paradigma interpretativo, al reconocer el valor público como una construcción relacional, contextual y dinámica, influida por variables políticas, institucionales y culturales.

Técnicas y procedimientos

La principal técnica empleada fue el análisis documental. Se revisaron libros, artículos científicos, documentos institucionales, leyes nacionales y literatura gris especializada. La búsqueda se realizó en bases como Scopus, Google Scholar, RedALyC y en repositorios de organismos multilaterales (PNUD, CAF, CEPAL). Los criterios de selección incluyeron: la relevancia temática, la actualidad (2000-2024), la citación académica y la aplicabilidad al contexto latinoamericano. La información fue organizada en fichas de lectura, matrices de categorías temáticas y esquemas comparativos.

Posteriormente, se aplicó un análisis temático con base en categorías clave como: valor sustantivo, legitimidad democrática, capacidad operativa, gobernanza colaborativa, coproducción y ética pública. Estas categorías emergieron tanto de la teoría como de la realidad institucional boliviana. Se hizo énfasis en autores como Moore (1995), Benington (2011), Stoker (2006), Bozeman (2007), Osborne (2010), Bryson et al. (2014) y O'Flynn (2007), cuyas contribuciones permitieron enriquecer y complejizar el análisis.

Validez y confiabilidad de la información

La validez de la información se asegura mediante la triangulación de tres fuentes principales: (i) literatura académica internacional, (ii) normativa boliviana vigente (CPE, Ley 341, Ley SAFCO), y (iii) documentos oficiales como: POA, informes de seguimiento y seguimiento y el Diagnóstico Institucional Integral. La confiabilidad se garantiza porque las fuentes utilizadas son registros oficiales y verificables, complementados por la participación directa del autor en procesos de gestión pública.

Recolección de datos y sistematización de experiencias

Además del análisis bibliográfico, se recurrió a la sistematización de experiencias profesionales directas del autor en el sector público boliviano, particularmente en instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Investigaciones Financieras y el Consejo de la Magistratura. Se recopilaron documentos de planificación institucional, evaluaciones de desempeño, matrices estratégicas, informes técnicos y propuestas metodológicas elaboradas en el ejercicio profesional. Estas fuentes fueron utilizadas como insumos

empíricos que permitieron contrastar la literatura con la praxis institucional.

Procesamiento de la información

La información fue procesada mediante una triangulación metodológica que integró tres dimensiones: 1) análisis conceptual desde la teoría internacional del valor público, 2) revisión normativa y estratégica del marco legal boliviano y 3) análisis empírico desde experiencias institucionales. Esta triangulación permitió validar hallazgos, identificar tensiones y derivar propuestas aplicadas para el contexto nacional.

Consideraciones metodológicas

Si bien el enfoque cualitativo permitió una comprensión profunda del objeto de estudio, se reconoce que este tipo de investigación no busca generalizar resultados, sino interpretar y contextualizar fenómenos complejos. La validez se aseguró a través del rigor en la selección de fuentes, la transparencia en la exposición del análisis y el uso reflexivo de la experiencia profesional. Este abordaje metodológico contribuyó en la lectura crítica, integral y situada del valor público como paradigma estratégico, normativo y práctico para la gestión estatal en Bolivia.

Limitaciones metodológicas

Se reconoce que el enfoque cualitativo no permite generalizar resultados, sino interpretarlos en su contexto. Dado que el autor participó activamente en las instituciones analizadas, puede existir un sesgo de observador-participante; este fue mitigado

mediante el contraste de datos con literatura especializada y documentos oficiales. Asimismo, no se aplicaron encuestas representativas, lo cual limita la medición objetiva de percepciones ciudadanas; sin embargo, se incorporan indicadores cuantitativos institucionales para reforzar el análisis.

RESULTADOS

Antecedentes: la Administración y Gestión Pública

El desarrollo de la administración pública como campo de estudio y práctica institucional es el resultado de una larga evolución histórica, estrechamente vinculada con la consolidación de los Estados modernos y las transformaciones sociales, políticas y económicas que han experimentado las sociedades. Si bien en las antiguas civilizaciones ya existían prácticas de gestión estatal —como la recaudación de tributos, la organización de ejércitos y la administración de justicia—, es durante los siglos XVII y XVIII, con la emergencia del Estado absolutista y luego del liberalismo ilustrado, que se configuran los primeros principios organizativos de la administración pública moderna.

Durante el siglo XIX, fueron las ideas de Max Weber las que introdujeron el paradigma de la burocracia racional-legal, cuyo fundamento era un aparato administrativo regido por normas impersonales, jerarquía funcional, especialización del trabajo y mérito profesional. Este modelo se impuso como referencia normativa en los Estados occidentales, consolidando un modelo de administración estatal formalista, predecible y orientado al cumplimiento estricto de procedimientos.

Sin embargo, fue en la segunda mitad del siglo XX que este modelo comenzó a ser cuestionado por su rigidez, lentitud, escasa sensibilidad social y baja orientación a resultados.

Frente a estas limitaciones, emergió el paradigma de la nueva gestión pública *New Public Management* (NPM), particularmente desde las décadas de 1980 y 1990, impulsado por gobiernos anglosajones. Este enfoque buscaba aplicar principios de eficiencia, competencia, orientación al cliente y gestión por resultados, inspirándose en el sector privado.

La figura del gestor público comenzó a transformarse: ya no se trataba solo de aplicar normas, sino de innovar, optimizar recursos y responder a las expectativas sociales. Se introdujeron herramientas como la planificación estratégica, la evaluación del desempeño, el control de calidad y la descentralización administrativa.

En América Latina, estos procesos se implementaron a partir de reformas estructurales orientadas a modernizar el Estado y responder a las exigencias de apertura democrática, control ciudadano y reducción de la pobreza.

Bolivia no fue la excepción: durante las últimas décadas, el país ha desarrollado un andamiaje legal e institucional para fortalecer la gestión pública, destacando normas como la Ley N° 1178 (SAFCO), la Ley N° 341 de Participación y Control Social, y la implementación del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE). Paralelamente, se ha promovido la formación de servidores públicos con base en competencias, mediante la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) y otros programas especializados.

No obstante, aún persisten tensiones estructurales entre el paradigma normativo-burocrático tradicional y las nuevas demandas por una gestión pública efectiva, participativa y orientada al valor. El desafío actual es lograr una articulación virtuosa entre la administración pública —que garantiza legalidad, equidad y continuidad institucional— y la gestión pública —que impulsa la eficacia, la innovación y la orientación a resultados con enfoque social. Esta articulación resulta clave para consolidar un Estado que no solo administre, sino que genere valor público y fortalezca el pacto democrático entre instituciones y ciudadanía.

¿Mark Moore y un Nuevo Paradigma?

La publicación del libro *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, de Mark H. Moore (1995), representó un punto de inflexión en la teoría de la gestión pública. A diferencia de los enfoques dominantes hasta ese momento —particularmente el modelo burocrático weberiano y el *New Public Management* (NPM)—, Moore introdujo una visión estratégica del rol del directivo público, no como un mero ejecutor de normas o como un gestor de recursos al estilo empresarial, sino como un “emprendedor público” comprometido con la creación de valor para la ciudadanía.

Moore plantea que la gestión pública debe estar guiada por tres principios interdependientes: 1) la producción de valor sustantivo para la sociedad; es decir, políticas y servicios que respondan a necesidades legítimas y generen bienestar colectivo; 2) la obtención de legitimidad y apoyo político de las autoridades y del entorno ciudadano, lo que otorga el respaldo necesario para actuar; y 3) la capacidad operativa institucional; es decir, que sea posible contar con los recursos humanos, financieros, técnicos y legales suficientes para poner en marcha las políticas previstas.

Este enfoque es representado, gráficamente, con el “triángulo estratégico”, una herramienta conceptual que ha sido ampliamente utilizada en la formación de líderes públicos y en la evaluación de políticas públicas.

A diferencia del NPM, que subraya la eficiencia y los mecanismos de mercado en el sector público, Moore enfatiza que el criterio central debe ser el valor generado para la ciudadanía desde una lógica democrática y deliberativa.

En este sentido, el enfoque de valor público se distancia de los modelos de gestión orientados exclusivamente a indicadores financieros o a la satisfacción de usuarios individuales, para enfocarse en bienes colectivos, equidad, inclusión y sostenibilidad social.

Este nuevo paradigma no propone una ruptura total con los modelos anteriores, sino una síntesis crítica; del modelo burocrático hereda la importancia de la legalidad, la institucionalidad y la responsabilidad pública, del NPM rescata el énfasis en la gestión estratégica, la orientación a resultados y la evaluación del desempeño. Pero, además, aporta una mirada ética y política que integra a la ciudadanía como un actor clave en la definición y evaluación de lo público.

Desde su publicación, la obra de Moore ha sido objeto de amplias discusiones y progresos. Autores como Benington (2011), Stoker (2006), Bozeman (2007), Osborne (2010) y Bryson *et al.* (2014) han ampliado, cuestionado o reformulado diversos aspectos del enfoque de valor público.

Sin embargo, existe consenso en torno a la relevancia de Moore, como uno de los autores más influyentes en la renovación de la teoría de la gestión pública en el siglo XXI.

Su aporte ha permitido pensar al Estado no solo como aparato, sino como institución generadora de valor colectivo, capaz de responder a la complejidad, la incertidumbre y las aspiraciones democráticas de las sociedades contemporáneas.

El paradigma: valor público

Qué debemos entender por valor público. El concepto de valor público ha emergido como una de las nociones más significativas para redefinir el papel del Estado y de sus instituciones, en la sociedad contemporánea.

Este término se plantea como una alternativa estratégica y ética frente a los modelos centrados exclusivamente en la eficiencia o en la legalidad procedimental.

Para Moore, el valor público no se reduce a la entrega de servicios o a la gestión presupuestaria eficiente, sino que remite a la capacidad del Estado de producir resultados que la sociedad valore legítimamente, respaldados por apoyo político y ejecutados mediante capacidad institucional efectiva.

Desde esta perspectiva, el valor público es un constructo relacional y contextual que depende de tres dimensiones esenciales: 1) el valor sustantivo de las políticas públicas y su capacidad de generar bienestar, inclusión, justicia y equidad; 2) la legitimidad democrática de las decisiones, basada en la aceptación ciudadana, la participación y la deliberación; y 3) la capacidad operativa del aparato estatal para poner en vigencia a dichas decisiones, con eficacia y sostenibilidad. Estas dimensiones conforman lo que Moore denomina el “triángulo estratégico”, este modelo orienta a los gestores públicos hacia un equilibrio entre deseo social, viabilidad política y factibilidad técnica.

El valor público, entonces, no es un concepto fijo ni universal, sino una aspiración ética y política que debe construirse desde el diálogo entre el Estado y la ciudadanía. Implica reconocer que lo público no se define únicamente desde el Estado, sino en interacción con la sociedad, los actores organizados, los valores compartidos y las prioridades colectivas.

Benington (2011) y otros autores señalan que el valor público se produce en el espacio público, a través de procesos deliberativos en los que múltiples actores definen lo que es deseable, legítimo y justo. Bozeman (2007), por su parte, propone una visión normativa del concepto.

Este señala que existen valores públicos (la equidad, la transparencia o la justicia intergeneracional). que deben ser preservados, incluso si no son reconocidos inmediatamente por la mayoría.

En este sentido, el valor público integra dimensiones sustantivas (resultados), procedimentales (participación y legitimidad) y funcionales (gestión eficiente), lo que lo convierte en una categoría compleja pero necesaria para repensar la gestión pública.

Su uso involucra un compromiso ético con la mejora de la vida colectiva, con la inclusión de voces diversas en la formulación de políticas, y con la rendición de cuentas como principio rector del servicio público.

Comprender el valor público como una construcción dinámica y compartida permite avanzar hacia formas de gobernanza más democráticas, sensibles y efectivas, pero al mismo tiempo realistas porque no deja de lado dimensiones que evidentemente afectan el funcionamiento de cualquier aparato estatal.

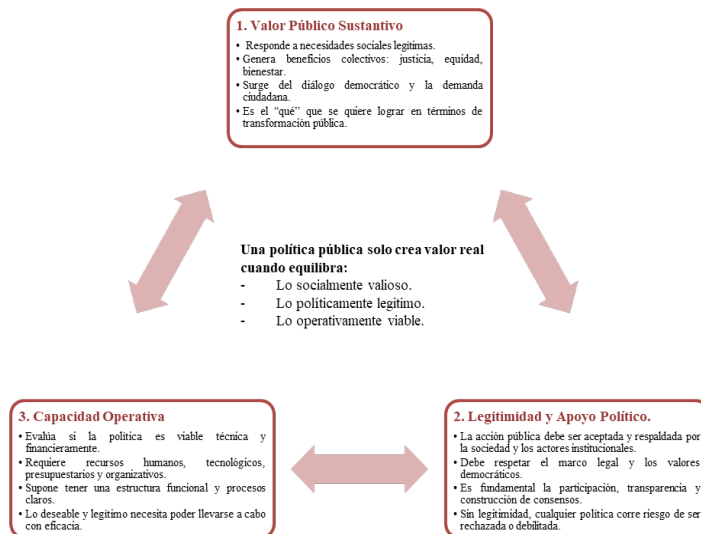
El triángulo estratégico

El triángulo estratégico de Moore tiene, como es de suponer, tres elementos interdependientes: (i) valor sustantivo, definido como los beneficios sociales reconocidos por la ciudadanía; (ii) legitimidad y apoyo político, expresados con respaldo en lo normativo e institucional; y (iii) capacidad operativa porque incluye a los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios. Su utilidad radica en que permite al gestor público evaluar, de manera integra,l la viabilidad de una política.

Esta explicación resume el modelo, evitando redundancias, y puede representarse mediante un esquema gráfico que sintetice sus dimensiones.

Figura 1

El triángulo estratégico de M. Moore



Nota. Con información del planteamiento de Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*.

La principal virtud del triángulo estratégico es que obliga a considerar simultáneamente estas tres dimensiones. Si uno de los vértices falla, el valor público se ve comprometido.

Por ejemplo, una política deseable, pero sin respaldo político puede naufragar antes de su implementación. Una política legítima pero mal ejecutada generará frustración ciudadana.

Y una política ejecutable, pero no deseada o ilegítima puede derivar en ineficiencia o rechazo social.

Moore argumenta que la viabilidad de una política pública depende de su alineación simultánea en estas tres dimensiones esenciales. Cada vértice del triángulo representa una condición crítica.

El “valor sustantivo” implica que la acción estatal produzca un beneficio deseado y reconocible por la ciudadanía.

La “legitimidad y apoyo político” se refiere al respaldo institucional, normativo y social que garantiza la sostenibilidad de la intervención.

La “capacidad operativa” hace referencia a que existen recursos, competencias, estructura y procesos suficientes para ejecutar la política de forma eficaz.

El triángulo no debe verse como un simple modelo técnico, es una herramienta ética y deliberativa que exige a los líderes públicos justificar y comunicar sus decisiones de manera integral.

En síntesis, el triángulo estratégico constituye un marco operativo y reflexivo para los líderes públicos. Les proporciona una brújula para tomar decisiones con visión de conjunto, equilibrando aspiraciones sociales, viabilidad política y factibilidad técnica.

Aplicar este modelo en el contexto boliviano implica repensar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, desde una lógica integradora y orientada hacia el bien común, con participación ciudadana activa, rendición de cuentas efectiva y capacidad institucional fortalecida.

La importancia del directivo, gerente o gestor público

En el marco del enfoque de valor público, el rol del directivo, gerente o gestor público adquiere una centralidad ineludible.

Ya no se trata de un funcionario administrativo limitado a aplicar procedimientos o ejecutar presupuestos, sino de un estrategia institucional que debe operar en contextos complejos, dinámicos y políticamente diversos. Este nuevo perfil de directivo público requiere una combinación de capacidades analíticas, habilidades políticas, liderazgo transformador y compromiso ético con el interés general, transformándose éste en realidad en un gestor de transformaciones sociales

Moore plantea que el directivo público debe articular las tres dimensiones del triángulo estratégico: identificar y promover políticas que generen valor sustantivo para la sociedad, construir legitimidad política y social para su implementación, y movilizar la capacidad organizativa para ejecutarlas con eficiencia.

Por ello, el directivo público no actúa en un vacío técnico, sino que debe leer el entorno político, establecer alianzas con actores clave, interpretar demandas ciudadanas y adecuar los recursos institucionales a los desafíos del entorno. Su papel es deliberativo, propositivo y articulador, con una mirada sistémica y prospectiva del Estado como generador de bienes públicos duraderos.

Este enfoque rompe con la visión tecnocrática tradicional que concebía al gestor público como un ejecutor neutral de las políticas definidas por otros. En cambio, lo interpela como un "emprendedor cívico" (Moore, 1995) que actúa con iniciativa, creatividad y responsabilidad ante múltiples actores. Este debe formular estrategias, liderar procesos de cambio, diseñar estructuras organizativas y conducir equipos de trabajo comprometidos con el servicio público.

Todo ello implica competencias en la gestión de proyectos, pensamiento sistémico, comunicación pública, análisis de políticas y evaluación de impacto.

El directivo público, además, es un agente que media entre la legalidad institucional y la legitimidad democrática. Su accionar está normado, pero también debe responder a valores compartidos, expectativas sociales y necesidades urgentes.

Esto le exige una ética pública sólida, una disposición a rendir cuentas y una orientación hacia el diálogo con la ciudadanía. Debe ser capaz de liderar procesos de participación, de facilitar consensos entre actores diversos y de promover políticas sensibles al contexto social, económico, cultural y territorial donde se ejecutan.

En escenarios institucionales, como el boliviano, donde coexisten grandes desafíos estructurales (la debilidad operativa del aparato estatal, la desconfianza ciudadana o la fragmentación política), la figura del gestor público estratégico resulta, todavía, más relevante. El contexto requiere liderazgos capaces de transformar la gestión pública desde adentro y que sean capaces de articular marcos normativos ambiciosos con prácticas concretas para el bienestar colectivo.

El gestor público debe ejemplificar principios como: la interculturalidad, la equidad o el control social en las

decisiones administrativas, la selección de programas viables y con resultados verificables.

La profesionalización del directivo público es un componente esencial para la generación sostenida de valor público. Esto implica repensar la formación de los servidores públicos, fortalecer la carrera administrativa, desarrollar capacidades técnicas y políticas y promover entornos institucionales que estimulen la innovación, el compromiso y la rendición de cuentas. Sin gestores públicos competentes, comprometidos y estratégicos que comprendan a cabalidad el sentido transformador de su gestión, no es posible que un modelo de gobernanza basado en el valor público alcance el éxito.

Algunas reflexiones sobre el paradigma del valor público

Este paradigma del valor público ha adquirido una creciente relevancia en los debates contemporáneos relacionados con las reformas del Estado y la transformación de la gestión pública. A la fecha, lejos de haberse constituido en una teoría cerrada, el valor público ha comenzado a entenderse como un marco conceptual en constante evolución que propone repensar el accionar del Estado, desde una lógica estratégica, ética, participativa y orientada hacia el bienestar colectivo.

Uno de los méritos del paradigma es que trasciende la visión tecnocrática de la administración pública, integra dimensiones políticas, sociales y culturales que tradicionalmente se hallaban marginadas en otros modelos de gestión.

Al centrar su atención en la generación de valor desde y para la ciudadanía, el enfoque desplaza la lógica de la eficiencia como fin último, plantea una visión más amplia en la que el Estado es evaluado por su capacidad de producir bienes colectivos, reducir desigualdades, fortalecer la democracia y construir confianza social. Este enfoque permite una revalorización del

servicio público como actividad transformadora, guiada por principios éticos y no solo por indicadores de rendimiento.

Sin embargo, como todo paradigma emergente, el valor público también enfrenta tensiones conceptuales y desafíos metodológicos. Una de las principales dificultades reside en la definición misma de qué se entiende por valor.

En contextos sociales diversos, con múltiples actores y visiones en conflicto, no siempre existe consenso sobre lo que es deseable o justo. Esto puede dar lugar a disputas legítimas, pero también a usos estratégicos o instrumentalizados del concepto.

Por tanto, se hace necesario vincular el enfoque de valor público con procesos deliberativos, mecanismos institucionales de participación y esquemas de evaluación plurales que legitimen, colectivamente, las prioridades públicas.

Además, la ejecución efectiva del enfoque requiere condiciones institucionales que no siempre están presentes en las sociedades. Por ejemplo: capacidad operativa, cultura de innovación, liderazgo estratégico y estructuras flexibles que permitan adaptar políticas a realidades cambiantes.

En muchas administraciones públicas, estas capacidades continúan en construcción. Por ello, el paradigma debe ser entendido como una agenda de reformas institucionales y fortalecimiento del servicio civil, antes que como una receta inmediata o un modelo idealizado.

Desde una perspectiva crítica, algunos autores han advertido sobre el riesgo de que el valor público se convierta en un término difuso o retórico, desprovisto de fuerza normativa. Rutgers (2015), por ejemplo, señala que el concepto puede ser

interpretado de formas contradictorias si no está acompañado de marcos éticos y democráticos claros.

Con un criterio similar, Dahl y Soss (2014) cuestionan la posible cooptación del enfoque por los discursos neoliberales que transfieren responsabilidades del Estado hacia la sociedad, sin garantizar los derechos básicos. Estas críticas no invalidan el paradigma, pero sí advierten sobre la necesidad de mantener su orientación transformadora, democrática y ética.

Finalmente, el enfoque de valor público ofrece una oportunidad única para alinear la gestión pública con las aspiraciones profundas de las sociedades contemporáneas: más inclusión, más justicia, más diálogo y más efectividad.

Su potencial reside en su flexibilidad, en su carácter normativo deliberativo, en su realismo y en su énfasis en la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. Por ello, más que un modelo cerrado, el valor público debe ser asumido como una brújula que oriente decisiones públicas desde una lógica de integridad, colaboración y orientación al bien común.

Después de M. Moore, ¿qué?

Bibliografía posterior a la obra de Mark Moore, ha profundizado y enriquecido el enfoque del valor público. Tras la revisión de las propuestas más sobresalientes, de manera sintética se identifican los aportes más relevantes de los principales autores posteriores a Moore. Identificamos, además, las críticas, convergencias, así como el enfoque predominante.

Tabla 1
Autores y aportes de la teoría del valor público.

Autor(a/es)	Complementación	Aporte crítico	Convergencias	Enfoque predominante
Jon Benington (2011)	Amplía el marco de Moore incorporando la noción de “esfera pública” como espacio de construcción colectiva de valor. Propone que el valor público no se define de forma técnica o institucional, sino que surge del diálogo entre actores sociales en procesos democráticos deliberativos. La sociedad no solo consume políticas públicas, también define qué es valioso.	Se distancia de modelos excesivamente gerencialistas o tecnocráticos que excluyen la participación y plural. Considera problemático que el gestor público defina unilateralmente el valor sin mediación democrática.	Coincide en que el valor público debe ser contextual, flexible y determinado por las condiciones sociales, políticas e históricas. Reconoce el valor de la visión estratégica del gestor público, siempre que opere con base democrática.	Democrático / Deliberativo
Gery Stoker (2006)	Formula el modelo de Public Value Management (PVM), proponiendo un enfoque alternativo al New Public Management. Subraya la importancia de redes de colaboración, gobernanza participativa, coproducción de servicios y orientación a resultados colectivos como claves para generar valor público.	Crítica la idea de liderazgo individual concentrado en el gestor público. También advierte sobre la falta de consideración que Moore da a los entornos de gobernanza complejos, interdependientes y no jerárquicos.	Concuerda en la necesidad de superar el paradigma NPM. Ambos autores promueven una visión estratégica, orientada al ciudadano, y con foco en el impacto social de las políticas públicas.	Estratégico / Colaborativo
Colin Talbot (2010)	Introduce una teoría del desempeño público multidimensional. Complementa el enfoque de valor público incluyendo indicadores como legitimidad, percepción ciudadana, confianza institucional, y aprendizaje organizacional. Plantea que toda política pública debe mostrar resultados que trasciendan la ejecución técnica.	Señala que el concepto de valor público puede convertirse en una noción retórica o vaga si no se acompaña de herramientas de medición, evaluación y rendición de cuentas claras y precisas.	Aporta una visión operativa complementaria a Moore: coincide en que se debe valorar lo público desde una lógica más allá de lo financiero o burocrático.	Técnico / Evaluativo / Estratégico
Janine O’Flynn (2007)	Desde un enfoque gerencial, analiza cómo debe transformarse el perfil del directivo público en el marco del valor público. Sostiene que debe contar con habilidades políticas, liderazgo adaptativo, y capacidad para generar alianzas y legitimidad. Introduce dimensiones conductuales y personales en la generación de valor.	Duda que los sistemas institucionales actuales, muchas veces rígidos, politizados o fragmentados, permitan la plena implementación del modelo de Moore. Llama a considerar el contexto organizacional.	Comparte la idea de que el gestor público no debe ser un ejecutor pasivo, sino un líder estratégico que construye valor a través de sus decisiones, alianzas y visión institucional.	Gerencial / Estratégico / Relacional
Bryson, Crosby y Bloomberg (2014)	Proponen el marco de Gobernanza del Valor Público (PVG), donde el valor no solo se produce dentro del Estado, sino a través de procesos colaborativos intersectoriales entre el gobierno, sociedad civil y sector privado. Enfatizan el diálogo, la responsabilidad compartida y el compromiso ciudadano.	Alertan sobre los riesgos de que la colaboración sin reglas claras y sin balances de poder pueda derivar en nuevas desigualdades o captura institucional por actores fuertes.	Complementan el triángulo estratégico de Moore con un marco operativo centrado en alianzas horizontales, aprendizaje colectivo y construcción participativa del valor público.	Colaborativo / Democrático / Participativo

Barry Bozeman (2007)	Propone una distinción entre “valores públicos” (principios éticos y normativos como justicia, igualdad, transparencia) y “valor público” como resultado. Llama a que las decisiones públicas se basen en una arquitectura de valores explícitos y compartidos socialmente.	Crítica el riesgo de despolitización del concepto, en especial cuando se instrumentaliza desde visiones tecnocráticas. Pide que el valor público sea éticamente informado y deliberadamente construido.	Converge con Moore en que el Estado debe generar bienes que sean valiosos socialmente, pero introduce una dimensión normativa estructural no tan desarrollada en la obra original.	Normativo / Ético / Filosófico
Dahl y Soss (2014)	Abordan críticamente el discurso del valor público cuando es empleado como estrategia de legitimación institucional dentro del modelo neoliberal. Proponen una visión profundamente democrática y redistributiva del valor público, vinculada a la justicia estructural y a la ampliación del poder ciudadano.	Denuncian que el valor público puede ser vaciado de contenido y usado para disfrazar privatizaciones o recortes, si no está vinculado a verdaderos procesos de democratización y transformación.	Reconocen que el concepto tiene potencial para renovar la acción pública, siempre que se conecte con los principios de equidad, inclusión y poder desde abajo.	Crítico / Democrático / Transformador
Stephen Osborne (2010)	Desde el paradigma de la Nueva Gobernanza Pública (NPG), plantea que el valor público se genera en redes institucionales, con actores interdependientes, a través de procesos de innovación, aprendizaje colectivo y colaboración con los ciudadanos. Propone superar jerarquías y burocracias.	Crítica la lógica vertical y el excesivo foco en la figura del directivo individual. Promueve la descentralización del liderazgo.	Se alinea con la noción de valor público como construcción participativa y con la necesidad de enfoques relacionales y adaptativos.	Colaborativo / Relacional / Adaptativo
Rutgers (2015)	Realiza una revisión teórica crítica. Sostiene que el término “valor público” debe ser acotado, definido con mayor claridad y utilizado con responsabilidad analítica. Plantea la necesidad de desarrollar una teoría más rigurosa y aplicable.	Señala que la ambigüedad del concepto puede llevar a confusión, retórica vacía o prácticas institucionales incoherentes. Pide metodologías más sólidas y categorías más delimitadas.	Admite que el modelo de Moore es un avance conceptual relevante, pero propone una revisión epistemológica profunda.	Crítico / Analítico / Epistemológico

Nota. Elaboración propia

Tras la formulación inicial de Mark H. Moore (1995), el concepto de valor público ha sido objeto de un proceso de enriquecimiento teórico y de una diversificación conceptual que ha permitido expandir su aplicabilidad, profundizar su dimensión normativa y someterlo a una crítica sustantiva.

Los autores más relevantes coinciden en que el valor público no debe limitarse, solamente, a la lógica de la eficiencia administrativa ni al cumplimiento de los objetivos gubernamentales. Por el contrario, debe entenderse como una construcción deliberativa, ética y colectiva, centrada en el bienestar social, la justicia, la equidad y la legitimidad democrática.

El concepto ha transitado desde una propuesta estratégica para directivos públicos, hasta una visión más compleja de la gobernanza pública. En esta, los ciudadanos ya no son solo usuarios de servicios, sino coproductores de lo público. Este giro es visible en los aportes de Benington y Stoker, quienes revalorizan el espacio público, como arena de diálogo y de generación compartida de valor.

A la par, autores como Bozeman y Bryson amplían el enfoque hacia los marcos normativos y colaborativos e incorporan la dimensión ética, los valores constitucionales y el liderazgo interinstitucional; pilares sobre los que se afianza una gestión pública legítima y efectiva.

Las críticas también han sido importantes. El concepto corre el riesgo de volverse ambiguo o instrumental, si no está anclado en marcos democráticos sólidos, como indican Rutgers y Dahl & Soss. Estas observaciones destacan la necesidad de mantener el enfoque como un proyecto político transformador, no como un mero marco técnico.

En síntesis, el valor público, hoy, se comprende como un paradigma integrador que articula resultados, legitimidad y capacidad estatal, con base en principios éticos y participación democrática. Su riqueza reside en su apertura, su flexibilidad y su poder para orientar la gestión pública hacia fines socialmente validados y sostenibles.

***Es posible aplicar el valor público en el contexto boliviano
Metodología de selección y sistematización de experiencias.***

Las prácticas empíricas, consideradas en este estudio, fueron seleccionadas bajo criterios de relevancia institucional, disponibilidad documental y pertinencia con la generación de valor público. Se incluyeron instituciones estratégicas para la gobernanza

democrática en Bolivia —la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura y la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)— como espacios donde se realizaron políticas de gestión y de control social con impacto nacional. La información provino de fuentes oficiales, entre otras, los informes de seguimiento del POA 2017 y 2018 de la UIF, así como diagnósticos institucionales y normativos.

La sistematización se realizó mediante matrices comparativas aplicadas con el triángulo estratégico, lo que permitió identificar en qué medida se cumplieron los tres componentes fundamentales: generación de valor sustantivo, legitimidad política y capacidad operativa. Esta metodología permitió contrastar hallazgos empíricos con la literatura académica y, al mismo tiempo, distinguir los aportes originales del autor frente a las contribuciones teóricas existentes.

Cuadro cronológico comparativo: experiencias institucionales, triángulo estratégico y generación de valor público

La Tabla 2 resume las etapas desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura y la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF), vincula estas con los componentes del triángulo estratégico y la generación de valor público. Este material complementa la sección de Metodología de selección y sistematización de experiencias del presente artículo. Compara la cronología, acciones principales y resultados obtenidos.

Tabla 2
Aplicación del triángulo en el valor público

<i>Institución</i>	<i>Etapas y Fechas</i>	<i>Acciones principales</i>	<i>Vinculación con el Triángulo Estratégico</i>	<i>Generación de Valor Público</i>
Defensoría del Pueblo (2004–2016)	2004– 2008: implementación de planes estratégicos. 2009–2012: institucionalización de participación interna y ciudadana. 2013–2016: consolidación de modelos de gestión estratégica.	- Fortalecimiento del control social. - Planificación con enfoque de derechos. - Rendición de cuentas periódica.	- Valor sustantivo: promoción de derechos y equidad. - Legitimidad: amplia participación ciudadana y reconocimiento nacional/internacional. - Capacidad operativa: mejora de planificación, seguimiento y evaluación.	Incremento de la confianza ciudadana, visibilización de vulneraciones de derechos y fortalecimiento de la legitimidad democrática. Iniciativas ciudadanas de autogestión en la defensa y protección de derechos humanos.
Consejo de la Magistratura (2016–2017)	2016: diseño de propuesta de fortalecimiento institucional. 2017: ejecución de procesos disciplinarios y políticas de transparencia.	- Supervisión y fiscalización judicial. - Control disciplinario de jueces. - Políticas de transparencia en la administración de justicia.	- Valor sustantivo: acceso a justicia más transparente. - Legitimidad: respuesta a demandas de imparcialidad. - Capacidad operativa: creación de mecanismos disciplinarios.	Mejora de la percepción de imparcialidad y fortalecimiento de la transparencia judicial como base de confianza social en el sistema de justicia.
Unidad de Investigaciones Financieras – UIF (2017–2018)	2017: ejecución del POA con indicadores de desempeño. 2018: evaluación institucional y ajustes estratégicos.	- Desarrollo de análisis estratégicos. - Elaboración de normas técnicas. - Coordinación nacional e internacional en LGI/FT.	- Valor sustantivo: protección del sistema financiero y estabilidad económica. - Legitimidad: mejora en el cumplimiento de estándares internacionales (GAFI). - Capacidad operativa: uso de tecnología, equipos especializados, coordinación interinstitucional, profundización del uso de ROS.	Contribuyó a la estabilidad del sistema financiero, generando confianza en la lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas y fortaleciendo la imagen institucional del Estado en la esfera internacional.

Nota. Elaboración propia con base en informes de seguimiento POA UIF 2017–2018, Diagnóstico Institucional Integral y normativa vigente (CPE 2009, Ley 341, Ley 031, Ley 1178), así como en Latinobarómetro (2023) y CAF (2021).

Clarificación de aportes originales frente a la literatura

Los hallazgos derivados de la literatura incluyen las conceptualizaciones de Moore (1995) sobre el valor público, Benington (2011) respecto a la deliberación democrática, Stoker (2006) sobre gobernanza en red, Osborne (2010) y O’Flynn (2007) en torno a innovación y coproducción, así como Bozeman (2007) en relación con los valores normativos en la gestión pública. Estos marcos teóricos ofrecen los fundamentos para evaluar políticas orientadas al bien común. En contraste, los aportes originales del autor provienen de la práctica institucional boliviana:

Defensoría del Pueblo (2004–2016): diseño e implementación de modelos de gestión estratégica con participación ciudadana y fortalecimiento del control social.

Consejo de la Magistratura (2016–2017): desarrollo de políticas de transparencia y gestión disciplinaria para mejorar la confianza institucional.

Unidad de Investigaciones Financieras – UIF (2017–2018): aplicación de herramientas de planificación estratégica y evaluación del POA. En este marco, los informes oficiales evidencian un avance financiero del 32,81% en 2017 y un avance físico del 17,6% en 2018, datos que ilustran los logros y limitaciones de la gestión pública en la práctica.

Estos casos muestran cómo, más allá de los planteamientos teóricos, la generación de valor público en Bolivia enfrenta tensiones entre la capacidad normativa, la legitimidad ciudadana y la capacidad operativa, tensiones que se reflejan en los resultados institucionales documentados.

Cómo aplicar el enfoque de valor público en una entidad pública

Una propuesta emergente de la experiencia. Tras la observación de la trayectoria profesional de algunas entidades públicas de carácter estratégico, como la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Magistratura, y considerando las tensiones, potencialidades y vacíos observados en la aplicación de los modelos tradicionales de gestión pública, en este artículo se propone una propuesta metodológica alternativa que se enmarca en el enfoque de valor público.

Este planteamiento no surge desde la teoría pura, sino de la práctica concreta de: planificación, evaluación institucional y gestión estratégica en los contextos reales del Estado boliviano.

La experiencia de la Defensoría del Pueblo fue particularmente significativa. Consolidó su imagen como un espacio de innovación institucional. En dicho contexto, la institución formuló y aplicó un modelo de Gestión estratégica pública que superaba las limitaciones del enfoque clásico de gestión por resultados. Esta integró las tres dimensiones del triángulo estratégico: valor sustantivo, legitimidad y capacidad operativa.

Este modelo reconocía que el impacto institucional no debía medirse solo por la cantidad de actividades realizadas, sino por el grado de cumplimiento del mandato constitucional, la legitimidad ganada ante la sociedad y la articulación efectiva de recursos para la defensa y promoción de los derechos humanos.

A diferencia de los enfoques centrados en métricas aisladas o en una planificación inercial, la propuesta inicial de la Defensoría del Pueblo incorporó una lógica dialógica y sistémica.

Se consideraron los valores institucionales, los actores clave del entorno, la legitimidad del liderazgo y la cohesión organizacional, como los ejes de análisis estratégico. Este ejercicio de gestión implicó un giro metodológico: del seguimiento mecanicista de indicadores operativos hacia un monitoreo reflexivo de procesos sustantivos. La entidad conectó los principales rectores de aprendizaje organizacional y enfoque de derechos.

La experiencia personal en el Consejo de la Magistratura permitió trasladar este enfoque al ámbito del sistema judicial, en el que se realizó una planificación institucional que integró objetivos estratégicos, orientados al acceso a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas.

En ambos casos, la práctica reveló que la gestión basada en valor público exige no solo nuevas herramientas, sino un cambio de mentalidad institucional: del cumplimiento formal, al compromiso sustantivo; de la administración aislada, a la gobernanza colaborativa; y del control técnico, a la evaluación con enfoque de impacto social.

En síntesis, esta propuesta emergente no pretende sustituir los marcos normativos existentes, sino reinterpretarlos desde una visión estratégica, integradora y sensible al contexto. Se trata de asumir el valor público como horizonte de gestión, orienta el accionar institucional hacia fines legítimos, pertinentes y sostenibles. La experiencia demuestra que es posible construir modelos propios, coherentes con la realidad boliviana, que articulen la planificación, la evaluación y la gestión del desempeño con los valores democráticos, la participación ciudadana y el mandato ético del Estado.

Componentes del triángulo estratégico de Moore aplicado en las entidades públicas – explicación descriptiva

El triángulo estratégico de Mark H. Moore (1995), concebido como una herramienta conceptual para conducir la acción del directivo público, cobra una relevancia especial cuando se traduce a la práctica institucional concreta. Su aplicación en entidades públicas bolivianas, como la Defensoría del Pueblo o el Consejo de la Magistratura, permite identificar de manera clara las dinámicas y desafíos que enfrentan estas organizaciones al momento de generar valor público. Cada uno de los componentes del triángulo —valor público, legitimidad y apoyo del entorno, y capacidad operativa— requiere ser interpretado desde las condiciones institucionales, normativas y sociopolíticas del país.

Valor público: En el contexto de las entidades públicas bolivianas, este componente no se reduce a la prestación de servicios ni al cumplimiento de indicadores operativos. Más bien, alude a la capacidad de la institución para generar transformaciones positivas en la vida de las personas, en coherencia con su mandato constitucional y los valores sociales. En la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, el valor público se expresa en la promoción y defensa de los derechos humanos, la visibilización de injusticias estructurales y la creación de condiciones que favorezcan a una ciudadanía más activa y consciente. El valor público, en este sentido, tiene un contenido ético, sustantivo y social que debe estar presente en la misión institucional y ser validado por la ciudadanía.

Legitimidad y apoyo del entorno: Este vértice recuerda que las decisiones, planes y acciones institucionales deben contar con el respaldo de los actores políticos relevantes y de la sociedad

civil. En Bolivia, este componente adquiere particular importancia debido a la diversidad cultural, las tensiones político-partidarias, la gran capacidad organizativa de la sociedad boliviana y las demandas históricas de movimientos y sectores sociales.

Construir legitimidad requiere una institucionalidad transparente, canales de diálogo efectivos, articulación entre estas instituciones y mecanismos de participación ciudadana. En el Consejo de la Magistratura, por ejemplo, el fortalecimiento de la confianza en el sistema judicial implica generar legitimidad mediante el acceso equitativo, la meritocracia en la selección de personal y la atención directa a los usuarios del sistema de justicia.

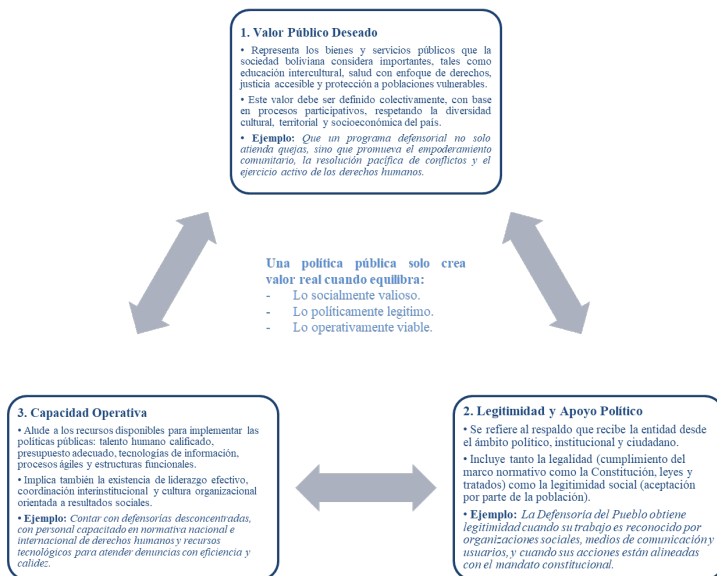
Capacidad operativa: Este analiza la habilidad que tiene la organización pública de ejecutar sus decisiones, administrar sus recursos y cumplir con su misión de forma eficiente y sostenible. Toma en cuenta elementos como: estructura organizativa, cultura institucional, competencias técnicas del personal, infraestructura tecnológica, sistemas de planificación y evaluación, y sostenibilidad presupuestaria. En la práctica, una debilidad en esta dimensión compromete la efectividad de cualquier política, por más legítima o valiosa que esta sea.

En la experiencia boliviana, muchas instituciones presentan debilidades estructurales en este vértice, lo que obliga a acompañar la formulación estratégica con procesos de fortalecimiento institucional, formación continua del personal y articulación con redes de apoyo externas. A continuación, se detalla cada uno de los vértices de este triángulo en clave nacional:

Figura 2

El triángulo estratégico aplicado a las instituciones públicas bolivianas

Infografía N° 2: El triángulo estratégico de M. Moore implementado en algunas entidades públicas de Bolivia



Nota. Elaboración propia

El triángulo estratégico aplicado a las entidades públicas permite identificar desequilibrios y orientar acciones correctivas. Por ejemplo, si una institución tiene legitimidad y capacidad operativa, pero carece de claridad para generar el valor público; tiene un mandato valioso y respaldo social, pero no cuenta con la estructura necesaria para llevarlo a cabo sus obligaciones, el modelo de Moorese convierte, por lo tanto, en una herramienta diagnóstica, estratégica y ética que obliga a pensar la gestión desde una lógica integral e interdependiente.

Cabe destacar que la aplicación efectiva, en el contexto boliviano, implica un proceso de adaptación crítica, en función de las características propias del Estado Plurinacional:

su diversidad étnica-cultural, su estructura autonómica, su historia de movilización social y sus desafíos persistentes de institucionalidad. El triángulo estratégico no es una fórmula estática, sino un marco que invita al diálogo permanente entre fines, medios y legitimidad democrática.

La propuesta: proceso de implementación del valor público

La aplicación del enfoque de valor público en una entidad pública requiere la transformación profunda de la manera en que esta concibe, planifica, ejecuta y evalúa sus acciones institucionales.

Este rumbo no se tiene el único propósito de alcanzar eficiencia administrativa, además, orienta el accionar estatal hacia la generación de resultados que sean socialmente significativos, políticamente legítimos y operativamente viables. A continuación, se describen de forma detallada las etapas clave para su implementación efectiva:

Etapas 1. Diagnóstico estratégico y comprensión del entorno. Realizar un análisis FODA institucional y del contexto social para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Mapear actores clave (internos y externos), comprendiendo sus roles, niveles de influencia, intereses y relaciones de poder.

Identificar necesidades, expectativas y prioridades de la población con instrumentos tales como: encuestas, entrevistas, grupos focales o reuniones de diagnóstico con actores clave.

Revisar capacidades instaladas, marco normativo, procesos

vigentes y cultura institucional, como base del diseño estratégico.

Etapas 2. Definición del valor público deseado. Facilita la existencia de espacios participativos (mesas técnicas, audiencias, foros) para construir consensos para hacer realidad los valores que la entidad debe generar.

- Alinear el mandato institucional con las demandas sociales y los principios constitucionales del Estado.
- Traducir ese valor en una misión clara, orientada a resultados sociales transformadores y verificables.
- Incorporar principios transversales como la equidad, la inclusión, el enfoque de género, la sostenibilidad y los derechos humanos.

Etapas 3. Alineamiento político e institucional. Obtener respaldo político mediante alianzas estratégicas con autoridades, liderazgos sectoriales y órganos deliberativos.

Generar legitimidad interna por medio de procesos de concertación, involucrando a todas las áreas de la entidad.

Asegurar condiciones normativas y presupuestarias para impulsar los cambios requeridos.

Identificar actores críticos y establecer mecanismos de diálogo permanente para sostener el respaldo social e institucional.

Etapas 4. Fortalecimiento de capacidades operativas.

Evaluar los recursos existentes: procesos internos, estructuras, sistemas y cultura organizacional existentes.

Desarrollar competencias estratégicas en el personal, vinculadas con el liderazgo público, planificación, comunicación y ética.

Mejorar los sistemas de información y mecanismos de gestión del conocimiento.

Adecuar recursos tecnológicos, financieros y logísticos a los objetivos estratégicos definidos.

Etapas 5. Rediseño de estrategias y planes institucionales.

Reformular el PEI y POA con base en el enfoque del triángulo estratégico, vinculando valor, legitimidad y capacidad.

Definir objetivos estratégicos con indicadores centrados en impacto social, fortalecimiento institucional y confianza pública.

Establecer rutas críticas, líneas base, metas y planes de acción articulados entre sí.

Incorporar acciones específicas orientadas a la inclusión ciudadana, la equidad territorial y la comunicación estratégica.

Etapas 6. Implementación participativa. Ejecutar programas y proyectos que promuevan la coproducción de valor entre la ciudadanía y el Estado.

Fortalecer la transparencia activa, generando condiciones para el acceso a la información y el escrutinio público.

Establecer mecanismos de control social, comités ciudadanos o auditorías comunitarias.

Monitorear el avance en términos de resultados sustantivos (impacto), políticos (legitimidad) y operativos (capacidad).

Etapas 7. Evaluación integral del valor generado. Aplicar evaluaciones participativas que analicen impacto, legitimidad y equidad de los resultados institucionales.

Usar metodologías mixtas (cuantitativas y cualitativas), e incorporar sistemáticamente la percepción ciudadana en la evaluación de desempeño.

Identificar lecciones aprendidas, nudos críticos, prácticas exitosas y factores de contexto.

Retroalimentar el ciclo estratégico y ajustar las decisiones futuras con base en la evidencia evaluativa.

Etapas 8. Institucionalización del enfoque. Incluir el enfoque de valor público en normativas internas: reglamentos, protocolos, manuales de funciones.

Establecer condiciones para su sostenibilidad mediante liderazgo directivo, presupuesto y mecanismos de continuidad. Fomentar una cultura organizacional basada en la ética pública, el compromiso con el bien común y la mejora continua.

Crear un sistema permanente de monitoreo, evaluación y aprendizaje institucional, que oriente la acción estatal de forma continua.

DISCUSIÓN

Para que la implementación de las etapas del enfoque de valor público tenga éxito en una entidad pública, es fundamental considerar un conjunto de recomendaciones estratégicas, técnicas y culturales:

Asegurar el compromiso del liderazgo institucional

La conducción del proceso debe estar respaldada por las máximas autoridades, quienes deben asumir el enfoque de valor público como una prioridad estratégica.

El liderazgo debe ser ético, participativo y orientado al cambio institucional, capaz de inspirar y movilizar al equipo interno.

Impulsar una visión compartida

Promover una comprensión común del concepto de valor público entre directivos, técnicos y funcionarios de todos los niveles.

Realizar jornadas de socialización, talleres y espacios de reflexión interna para construir sentido y cohesión institucional.

Establecer una gobernanza participativa

Incorporar mecanismos de participación ciudadana, control social y diálogo interinstitucional desde el inicio del proceso. Garantizar que las decisiones estratégicas sean el resultado de procesos deliberativos y transparentes.

Adaptar el enfoque al contexto específico

Hay que reconocer que cada entidad tiene condiciones distintas: capacidades, cultura organizacional, entorno político y demandas ciudadanas únicas.

Personalizar las herramientas y los métodos de implementación, evitando enfoques rígidos o importados sin adecuación local.

Fortalecer capacidades institucionales

Invertir en el desarrollo de competencias del personal público en temas clave: planificación estratégica, ética pública, gestión por resultados, liderazgo colaborativo y evaluación.

Establecer procesos de formación continua y acompañamiento técnico en todas las áreas involucradas.

Integrar el enfoque en los instrumentos de gestión

Reformular el PEI, POA, reglamentos internos, manuales de procesos y presupuestos, de acuerdo con el enfoque de valor público.

Hay que asegurar que los indicadores de desempeño midan impacto social, legitimidad y fortalecimiento institucional, no solo productividad.

Monitoreo y evaluación participativa

Diseñar un sistema de seguimiento que incluya metodologías mixtas (cuantitativas y cualitativas), percepción ciudadana y análisis institucional.

Establecer ciclos regulares de retroalimentación para adaptar la estrategia con base en la evidencia.

Asegurar sostenibilidad política y financiera

Establecer alianzas con actores clave, como ministerios, órganos de control, cooperación internacional o universidades.

Prever recursos humanos y financieros estables para no depender exclusivamente de coyunturas o voluntades temporales.

Fomentar una cultura institucional transformadora

Promover valores como la responsabilidad pública, la transparencia, la inclusión, la orientación al bien común y la innovación.

Reconocer y premiar iniciativas internas alineadas al enfoque de valor público como parte de una gestión del cambio positiva.

Conclusiones

El paradigma de valor público se mantiene vigente y es especialmente necesario en el contexto boliviano. Su aplicación articula teoría y práctica a través de modelos de gestión estratégica que fortalecen legitimidad, confianza y resultados institucionales.

La noción de valor público, formulada inicialmente por Mark H. Moore (1995), ha transformado la gestión pública. Este desplaza el énfasis en la eficiencia hacia la legitimidad democrática, el bienestar colectivo y la sostenibilidad institucional. El Triángulo estratégico, propuesto por el autor, sigue siendo una herramienta central, siempre que se

complemente con innovación tecnológica y transparencia activa.

Más adelante, otros autores desarrollaron esta teoría. Entre ellos, Benington, Stoker, Bozeman, Osborne, O'Flynn y Bryson han enriquecido la propuesta original, enfatizaron sus trabajos en la ética, la gobernanza colaborativa, la participación ciudadana y la deliberación democrática. En contraste, las críticas de Rutgers y Dahl & Soss invitan a evitar la ambigüedad conceptual y la cooptación neoliberal. Pero es necesario recordar que el valor público debe permanecer como un proyecto transformador y normativo.

En Bolivia, el marco constitucional y normativo ofrece bases sólidas para la aplicación del enfoque Moore. Sin embargo, persisten dificultades para su aplicación. Por ejemplo: la debilidad institucional, la fragmentación política y la baja confianza social. Estas limitaciones exigen un esfuerzo sostenido de fortalecimiento y formación en capacidades técnicas, cultura organizacional y profesionalización del servicio público.

La experiencia práctica en instituciones como la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura y la UIF demuestra que la creación de valor público es posible. En especial cuando se alinean valor sustantivo, legitimidad y capacidad operativa. Estos casos evidencian que el paradigma no es una abstracción teórica, sino una guía estratégica para transformar la gestión estatal.

Un desarrollo efectivo del enfoque requiere un proceso estructurado en ocho etapas; desde el diagnóstico estratégico hasta la institucionalización del modelo; acompañado por liderazgo ético, corresponsabilidad social, innovación institucional; y mecanismos de evaluación participativa.

Finalmente, el valor público debe ser asumido como una brújula estratégica para la gestión pública boliviana: un marco abierto, flexible y deliberativo, que oriente las decisiones hacia la inclusión, la equidad, la transparencia y la construcción colectiva del bien común.

REFERENCIAS

- Benington, J. (2011). From private choice to public value? En J. Benington & M. H. Moore (Eds.), *Public value: Theory and practice* (pp. 31–49). Palgrave Macmillan.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *“Public Administration Review”*, 74(4), 445–456.
- CAF. (2021). *Estado de las capacidades institucionales en América Latina*. Corporación Andina de Fomento.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. (2009). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Dahl, A., & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. *“Public Administration Review”*, 74(4), 496–504.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). *Informe de cumplimiento de planificación municipal*. <https://www.ine.gob.bo/>
- Latinobarómetro. (2023). *Informe anual de percepción ciudadana en América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/>

- Ley N. ° 031. (2010). Ley Marco de Autonomías y Descentralización. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Ley N. ° 1178. (1990). Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamentales (Ley SAFCO). *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*
- Ley N. ° 341. (2013). Ley de Participación y Control Social. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in Government*. Harvard University Press.
- Organización de las Naciones Unidas – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Informe de gobernabilidad democrática en Bolivia*. <https://www.undp.org/es/bolivia>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. “*The Australian Journal of Public Administration*”, 66(3), 353–366.
- Rutgers, M. R. (2015). As good as it gets. On the meaning of public value in the study of policy and management. “*The American Review of Public Administration*”, 45(1), 29–45.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? “*The American Review of Public Administration*”, 36(1), 41–57.

